

Standing Senate
Committee on
Agriculture and Forestry



Comité sénatorial
permanent de
l'agriculture et des forêts

THE BSE CRISIS – LESSONS FOR THE FUTURE

INTERIM REPORT

The Honourable Donald H. Oliver, Q.C.,
Chairman

The Honourable Joyce Fairbairn, P.C.
Deputy Chair

April 2004

Ce rapport est aussi disponible en français.

Des renseignements sur le Comité sont donnés sur le site :

www.senate-senat.ca/agfo.asp

Information regarding the Committee can be obtained through its web site:

www.senate-senat.ca/agfo.asp

MEMBERSHIP

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON AGRICULTURE AND FORESTRY

The Honourable Senators

Liberals

* Jack Austin, P.C., (*or Rompkey, P.C.*)
Catherine S. Callbeck
Elizabeth Hubley
Joyce Fairbairn, P.C. (Deputy Chair)
Edward M. Lawson
Terry M. Mercer
Pierrette Ringuette
Hubert O. Sparrow

Conservatives

Leonard J. Gustafson
* John Lynch-Staunton (*or Kinsella*)
Donald H. Oliver, Q.C. (Chair)
Gerry St. Germain, P.C.
David Tkachuk

(**Ex officio members*)

Clerk of the Committee
Keli Hogan

Analysts from the Research Branch, Library of Parliament
Frédéric Forge
Jean-Denis Fréchette

Note: The Honourable Senators Joseph A. Day, P.Eng., D. Ross Fitzpatrick and Laurier L. LaPierre also served on the Committee.

ORDER OF REFERENCE

Extract of the *Journals of the Senate*, Monday, February 16, 2004:

The Honourable Senator Oliver moved, seconded by the Honourable Senator Keon:

That the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry be authorized to hear from time to time witnesses, including both individuals and representatives from organizations, on the present state and the future of agriculture and forestry in Canada;

That the committee submit its final report no later than June 30, 2004.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

FOREWORD	1
INTRODUCTION	2
THE CURRENT SITUATION IN THE BEEF INDUSTRY	3
BRIDGING MEASURES UNTIL THE U.S. BORDER REOPENS.....	5
A. MARKET ACCESS	5
B. FINANCIAL SUPPORT	7
REDUCING THE VULNERABILITY : POLICIES FOR THE LONG TERM.....	9
A. ADDING VALUE.....	9
B. RULES-BASED TRADING	11
CONCLUSION	14
APPENDIX A.....	15
APPENDIX B	16
APPENDIX C; LIST OF WITNESSES	17

Deleted:

FOREWORD

In February and March 2004, the Standing Senate Committee on Agriculture and Forestry examined issues related to Bovine spongiform encephalopathy (BSE) in Canada. Because a single case of BSE caused such turmoil in the cattle industry and rural communities, the Committee felt there was an urgent need to study the implications of this situation and explore potential solutions, with the aim of preventing the recurrence of such a disaster.

The Committee heard from stakeholders from the entire beef chain, including individual farmers, farmers' organizations, packers and retailers, as well as the Minister of Agriculture and Agri-Food, the Honourable Bob Speller, and representatives from the Canadian Food Inspection Agency and from Agriculture and Agri-Food Canada. The Committee also obtained input on the situation in rural Canada by inviting representatives from rural municipalities. The Committee held seven meetings and sat 14 hours, listening to 27 witnesses.

The Committee recognizes the efforts and the tremendous cooperation among all stakeholders to find solutions to this crisis, and wishes to thank all the witnesses who appeared. The Committee also wishes to emphasize the climate of frankness and openness that prevailed at these hearings.

This report gives an overview of the current situation and problems, and proposes a long-term approach to ensuring greater security and stability for the Canadian beef industry.

INTRODUCTION

On 20 May 2003, the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) announced the discovery of a single case of bovine spongiform encephalopathy (BSE) in Alberta. Canada's exports of beef and cattle, which totalled about \$4 billion in 2002, stopped as countries immediately closed their borders to all cattle and beef products. On 8 August 2003, the United States, by far our major market – accounting for over 70% of Canada's exports of beef products and for nearly all our exports of live cattle – announced a partial opening of its border.¹

On 23 December 2003, a case of BSE was discovered in Washington State.² On 9 January 2004, DNA testing indicated that the BSE-infected animal in Washington State was born in Alberta. This case suspended actions that had been undertaken to reopen the U.S. border to Canadian live cattle, and reinforced the argument that this was more a North American issue than a national one. In fact, major markets for North American beef, such as Japan and South Korea, continue to ban imports of beef products from both the United States and Canada.

The Canadian reaction to the crisis has been exemplary:

- The Canadian investigation of the May 2003 case of BSE was praised by an international panel of experts, and also by the Office international des épizooties (OIE) and the Food and Agriculture Organization of the United Nations. These organizations issued public statements commending Canada for the transparency and competency of our efforts, our capacity to respond effectively to the situation, and the fact that we gave priority to the public interest in dealing with the disease.
- Adequate measures to increase the safety of beef were put in place, including the removal of specified risk materials³ from cattle carcasses older than 30 months, and increased BSE surveillance and testing.
- The Canadian population showed tremendous support to the cattle industry by increasing the domestic consumption of beef by 5% from 2002, a world premiere in a country affected by an unforeseen case of BSE.

Even though the safety of beef is not in question in Canada, the industry has suffered and still suffers from the closure of its export markets. This report gives an overview of the current situation in the beef industry, and proposes some policies for the longer term.

¹ The United States allows imports of boneless meat from cattle less than 30 months old, and boneless meat from calves 36 weeks or younger. Mexico, our second market for beef, made a similar announcement on 11 August 2003.

² Canada also imposed trade restrictions on U.S. beef. Canada continues to import U.S. boneless beef from cattle less than 30 months old, live cattle destined for immediate slaughter, and dairy products, semen, embryos and protein-free tallow.

³ Specified risk materials (SRM) are tissues that, in BSE-infected cattle, contain the agent that may transmit the disease. In diseased animals, the infective agent is concentrated in certain tissues such as the brain and spinal cord. Scientific research has shown that these tissues do not contain the infective agent in cattle younger than 30 months.

THE CURRENT SITUATION IN THE BEEF INDUSTRY

Why did one single case of BSE cause such havoc in the beef industry in Canada? –primarily because this industry, which generated more than \$7.5 billion in farm cash receipts in 2002, was built on exports almost exclusively to one country.

Prior to the BSE crisis, Canadian ranchers had access to packing plants not only in Canada but also in the United States, and were thus able to benefit from keen competition when they wanted to sell their livestock. This, in fact, has been the force driving the growth of the industry in the last two decades. The current U.S. border closure to all live cattle and meat from animals older than 30 months now prevents Canadian access to the U.S. packing infrastructure. This situation has created a huge oversupply of live cattle that cannot pass through the bottleneck of Canada's domestic packing capacity, although Canadian packers have been slaughtering at a rate close to their maximum capacity during fall 2003 and winter 2004,⁴ in response to the partial reopening of the U.S. and Mexican borders to some categories of beef in August 2003.

Box 1: Canadian Cattle Prices in 2003

Between May and July 2003, the price of cattle and calves dropped almost 50%. For example, the July 2003 price for slaughter cattle in Alberta was about 35% of the price before the U.S. border closed, and prices for feeder cattle fell about 40%. Market receipts for cattle and calves in the third quarter of 2003 tumbled to less than \$500 million, down 73% from the \$1.8 billion recorded in the third quarter of 2002.

In December 2003, average prices for slaughter steers and heifers in Alberta were 18.5% and 15.5% lower than in December 2002, respectively. Over the same period, average prices for slaughter steers and heifers in Ontario were 23% and 24% lower, respectively.

The country's cattle herd has been growing in size,⁵ and cattle prices have remained very low (see Box 1). Cow-calf and feedlot operators have suffered a sharp loss of income and equity that has reduced the availability of cash flow and access to financing. Mr. Neil Hardy, President of the Saskatchewan Association of Rural Municipalities, estimated that the cow-calf sector lost \$3 billion in equity due to the decline in the value of the breeding stock. For some farmers, it meant the loss of a lifetime's earnings, and in some extreme and painful cases the seizure of cattle because they could no longer be fed.

At the other end of the chain, the price of beef at the retail level fell in September 2003 by approximately half the decrease felt by ranchers. Nevertheless, it increased subsequently to reach pre-BSE levels in December 2003 (see Table 1 in the Appendix A), while slaughter cattle prices remain 20% below their pre-BSE levels (see Figure 1 in the Appendix B). This situation raised suspicions that some group in the chain may have been earning excessive profits on the back of farmers and consumers. The Committee heard from various stakeholders in the chain and took note of their explanations.

⁴ The industry currently has the capacity to slaughter about 70,000 cattle per week. After the discovery of BSE, the slaughter rate dropped to 30,000 cattle per week.

⁵ Statistics Canada reported that in January 2004, the Canadian cattle herd reached 14.7 million head, 1.2 million more than in January 2003.

Although Canadian packers operate near maximum capacity, they have been faced with increased costs: with the closure of the Japanese and South Korean markets (which were Canada's third and fourth most important markets, respectively, before the BSE crisis), carcass values dropped because of the loss of export markets for offal.⁶ Packers also had to deal with increased costs for the removal and disposal of Specified Risk Materials and additional costs for rendering meat and bone products.⁷ The Canadian Council of Grocery Distributors, which represents retailers, stated that profits are no greater than a year ago, and the pricing or saving that has been passed to the retailers from the packers has been passed on to the consumers in turn, notably by more aggressive promotion of beef products. For many retailers, meat is a way of bringing consumers into the store, and it is not a highly profitable feature. Value-added products, as opposed to fresh products, contribute to the profitability of a retail store; the business model is to attract consumers by promoting loss leaders and feature prices, and then to sell many other products so that overall the store can make a profit.

A number of investigations were launched to examine the issue of beef pricing. The Quebec and Alberta governments concluded in October 2003 and March 2004, respectively, that there was no evidence to support the claims of unfair pricing in the beef supply chain. Industry Canada's Competition Bureau is currently monitoring and gathering data on a number of complaints about beef prices, but has not yet received a mandate to launch an official inquiry.

Beyond the beef pricing issue and the adjustments that have been made in the industry, there is no doubt that a huge portion of rural Canada is in turmoil. We are currently seeing the impact of this crisis in our businesses and in our towns and cities. Other parts of the agriculture sector, such as the hog, sheep and bison industries, are feeling the effects of border closures and depressed prices. Witnesses reported many layoffs in the feedlot sector, but also bankruptcies in the trucking industry and layoffs in a number of service industries. Rural Canada is being hit hard, and the damage needs to be addressed as soon and as broadly as possible.

⁶ The Canadian Meat Council estimated at \$192 per head the loss of revenue from parts valued in Asia, such as offal from fed slaughter steers and heifers.

⁷ The Canadian Meat Council estimated at \$312 per head the loss of revenue from the removal of SRM and lost markets for cows and animals over 30 months, and \$40 per head for extra rendering costs.

BRIDGING MEASURES UNTIL THE U.S. BORDER REOPENS

Exports of live cattle represented 40% of our exports of beef and beef products before the BSE crisis, which means that a permanent closure of the U.S. border to Canadian live cattle would be disastrous for the country. There is no doubt that, in such a case, Canada would need to dramatically downsize its cattle herd and totally restructure the industry. The consequences would be devastating for rural Canada: they would lead to a downsizing of our entire rural economy, especially in Western Canada.

A. Market Access

Reopening the U.S. border in order to remove the surplus of live cattle is the first priority in the short term. In November 2003, before the discovery of the BSE case in Washington State, the United States issued a proposed rule regarding the creation of a new category of low-incidence countries, which would have the effect of ending the import ban on live Canadian cattle less than 30 months old (see Box 2). The comment period closed on 5 January 2004, but it reopened until April 7 because the United States announced it had finished its investigation into the U.S. BSE case in the meantime. Once this new comment period closes, U.S. law requires that the U.S. Department of Agriculture analyze and respond formally to all the comments received before the publication of the final rule. The length of time this takes depends largely upon the extent of the comments received.

Other factors have also been seen as impediments to reopening the U.S. border:

- The (U.S.) National Cattlemen's Beef Association had identified the CFIA's delay in removing some restrictions on U.S. imports of feeder cattle relating to diseases known as blue tongue and anaplasmosis² as an impediment to a timely reopening of the American border to Canadian exports. Canada has now, however, announced the removal of these restrictions. Effective 1 April 2004, the new rules

Box 2: The U.S. Proposed Rule

A proposed regulation was published by the U.S. Department of Agriculture (USDA) on November 4, 2003. This rule considered allowing the importation of live slaughter and feeder cattle under 30 months of age and their products as well as other ruminant products already being allowed entry under permit since September 2003. Once a proposed regulation is published, any stakeholder could send comments to the USDA. Under U.S. rulemaking procedures, the USDA is required to address in writing all comments received. The USDA's views on each comment are subsequently published with the final rule in the Federal Register.

The comment period on the proposed rule closed on January 5, 2004, but finalization of the rule was suspended pending completion of the investigation into the Washington State BSE Case, and provision for a further opportunity for public comment. On March 4, 2004, the U.S. announced the reopening of the proposed rule for a further 30-day comment period. In addition, the USDA asks for comments on removing the 30-month age restriction on beef products that exists in the proposed rule and suggests a supplementary rule-making process for live animals not included in the current proposed rule.

The government of Canada submitted comments during the first comment period and submitted further comments on the revised rule.

² Bluetongue and anaplasmosis are livestock diseases found in the United States, but not in Canada.

remove anaplasmosis and bluetongue testing and treatment requirements from all feeder cattle imported from the United States.⁹

- Given the surplus of 1 million live cattle in Canada, there is a concern that Canadian live cattle may flood the U.S. market as soon as the border reopens. Witnesses told the Committee that not all 1 million head will be ready at the same time, and not all the cattle will move at once. Furthermore, to operate at full capacity and remain viable, the major U.S. packers located along the Canadian border need the Canadian cattle. This is reinforced by the fact that the U.S. herd totalled 95 million heads in January 2004, the lowest level since 1952. The Canadian industry, however, is aware that anti-dumping charges might be laid if there are too many cattle moving into the United States, as in 1999.

Nevertheless, there is a real sense of optimism that the United States will reopen its border in the foreseeable future. This expectation is based on a simple trade equation: why would other markets want to buy from North America when North Americans cannot even trade among themselves? The full restoration of trade access from Canada to the United States is an essential precondition for the American cattle and beef industry to regain reciprocal market access within North America, especially in Mexico, and ultimately to other major foreign markets.

Regaining other export markets for beef may take longer, since an international consensus will be required before any country removes its restrictions. Japan, for example, is testing all slaughtered cattle for BSE, and has made it clear that such testing is required in order to export beef to the Japanese market. From the Canadian perspective, a distinction must be made between the use of such testing as a food safety measure and its use as a marketing tool. The testing of all animals at slaughter for human consumption is not supported by science as an effective measure, according to the CFIA and Health Canada. An animal can test negative at a certain point in its life; yet later, if the animal is allowed to live longer and develop the disease, it may test positive. The test at slaughter will not find every positive animal. Therefore, it is a false assumption that testing an animal somehow increases the food safety factor.¹⁰ Obviously, however, consumers and societal values are also a consideration from a marketing perspective, and testing can be used as a marketing tool to address some of the customers' concerns.

⁹ U.S. feeder cattle from 39 states considered to have a low incidence of bluetongue will be able to enter Canada directly without testing. Feeder cattle from the remaining 11 states, which are considered to have a high incidence of bluetongue, are also not required to be tested, provided they reside for at least 60 days prior to import in a low-incidence state. Testing, however, is still an option, and should the feeder cattle be found free of bluetongue, the 60-day period will be waived. Historically, the high-incidence states, all of which are southern, have not exported significant numbers of feeder cattle to Canada.

¹⁰ Among the 10 cases of BSE in Japan, there were two animals less than 24 months old. Although they tested positive on the rapid test method used in Japan, they did not demonstrate positive results on direct examination of the brain through the **internationally accepted test** of immunohistochemistry and histopathology.

B. Financial Support

Cattle producers need to be ready when the U.S. border reopens, and this means that the market has to keep functioning: cattle must be bought, fed and sold. Given Canadian cattle producers' difficult financial situation, this is a huge challenge. There was unanimous consent among witnesses that interim measures are needed as a bridge between the current situation and the time when the U.S. border will reopen to live cattle. Various options were put forward, such as a price support scheme, a loan guarantee program and direct cash payments. Many witnesses, however, advised that further programs should not repeat the mistakes of the first program that was implemented shortly after the BSE case was discovered in May 2003.

The National BSE Recovery Program, announced in June 2003, has been criticized because payments to producers were tied to the slaughter of the animals. The program's main objective was to increase the number of Canadian cattle slaughtered, and it achieved that goal; but with limited slaughter capacity, it created an oversupply, which depressed cattle prices paid to producers.

On 22 March 2004, the federal government announced \$995 million in transition assistance for Canadian farmers, including \$680 million to cattle producers. The funding will be delivered as a direct payment of up to \$80 per eligible animal¹¹ on inventory as of 23 December 2003. Cattle producers will also receive a share of the \$250 million that will be provided to all farmers as a direct payment based on their past income. This program will act as a bridge until the new Canadian Agricultural Income Stabilization (CAIS) program is in place. The Canadian Cattlemen's Association told the Committee that the new program is market-neutral and will avoid the problems of the earlier programs.

In addition to the need for bridge funding, some changes to CAIS have been suggested that should enable it better to meet the needs of the cattle industry. Notably, Mr. Hardy mentioned the following changes:

- base reference margins on accrual accounting,
- use opening and ending values for inventory valuation,
- allow producers to establish fair market values for inventory based on sales or purchases within 30 days of their year end, and
- allow producers to use a letter of credit for their CAIS account deposits.

The Committee notes that the Minister of Agriculture and Agri-Food told Committee members that he has agreed to an annual review of business management programs (including CAIS), during which those kinds of issues can be discussed.

The transition assistance will not put an end to the hardship being experienced by cattle producers. The reopening of the border is vital to their survival, but we would be foolish to return to the previous situation and feel comfortable. Ready access to the U.S. market is a

¹¹ Eligible animals include all bovine animals except mature bulls and cows (cows that have calved and intact bulls older than one year).

double-edged sword, and the loss of this access has shown the vulnerability of Canada's beef industry. There is a crucial need for public policy to lessen this vulnerability.

REDUCING THE VULNERABILITY: POLICIES FOR THE LONG TERM

The cattle industry has grown tremendously in the last 12 years, from \$4 billion in farm cash receipts in 1990 to \$7.6 billion in 2002. The forces behind that growth have been trade agreements such as NAFTA and the proximity of the U.S. market, a huge asset but also a critical weakness. The closure of the U.S. border taught us a key lesson: **the beef industry we developed in Canada is very vulnerable**, and is far too dependent on the will of our main trading partner.

Although there is a sense of optimism that the U.S. border will not remain closed for long, another case of BSE is possible in the future. It is therefore paramount that Canada take measures to prevent further border closure and to build preparedness in case it closes again.

A. Adding Value

In 2002, about 40% of Canada's exports of beef and beef products was live cattle. There is definitely a higher risk in being dependent on another nation's infrastructure to process our cattle. As evidenced by the current trade situation with the United States, borders are more sensitive to issues related to live animals: health problems are infinitely more complex than with meat products, and live animals are a potential health risk to other animals. Furthermore, they have limited shelf life and a daily carrying cost. When a health issue arises, borders usually reopen more quickly for meat products than for live animals. In the case of BSE, some markets, such as that of the European Union (EU), did not even close to meat; an exporter would have been able to export meat to Europe without interruption – if it had been able to meet that market's other requirements.¹²

Box 3: Rancher's Beef Ltd.

Sunterra Farms, a family owned farming enterprise that undertakes value-added processing and specialty marketing in pork, veal and lamb, has founded Rancher's Beef Ltd. Ownership is open to anyone who wants to invest, and more than 50 producers from Alberta, British Columbia, and Saskatchewan have made a commitment to purchase ownership.

The objective is to build a state-of-the-art processing plant with a capacity of 250,000 head/year, combined with feedlot operations with ownership linkage to cow/calf operators and backgrounders. Rancher's Beef intends to develop and market specialty branded beef products by organizing the supply chain to deliver a differentiated superior value to its customers, notably a complete traceability system from animal production to the final meat product.

Producers will be in control and will share in the profitability of the entire chain. Current financing includes commitments of over \$25 million in assets and \$17 million in equity.

¹² The EU allows imports of Canadian beef products derived from animals raised without growth-promoting hormones. Current packing plants in Canada do not have the required infrastructure to segregate the carcasses of animals produced with and without those hormones.

The overall vulnerability of the cattle industry is thus tied to the export of live cattle. Moreover, as mentioned by the Canadian Cattlemen's Association, there is a concern about potential dumping charges from the United States if too many live cattle move down once the border reopens. This is not to say there is no risk in the meat market; agriculture is by definition a risky business. There is evidence, however, that the risk is more manageable with processed products than with live animals.

As mentioned previously, it is Canada's domestic packing capacity that created a bottleneck preventing the movement of cattle and creating the oversupply. There is also a lack of market opportunities for producers when 80% of the capacity for slaughtering steers and heifers is located in two packing plants in Alberta. Concentration in the packing industry has been mentioned several times as an impediment to a competitive marketplace at the slaughter level.

Clearly, there is a need to bring some packing capacity back to Canada and to add further processing in order to capture the value-added benefits. Interest in producer-owned capacity has grown, and there are currently a number of initiatives to increase the packing capacity at home. There have been numerous proposals to build new slaughterhouses, reopen old plants that were previously shut down, and convert capacity to cattle, especially to deal with older animals. Some additional capacity might be operational in 2004, for example through Jencor Foods in Ontario (using the former MGI plant) and Atlantic Beef in Atlantic Canada. Sunterra Farms is also planning to build a plant that could process 250,000 head a year in Alberta (see Box 3).

We must not forget, however, that when the U.S. border reopens to live animals, cattle producers will have renewed access to U.S. packing plants, **turning an oversupply market into a competitive one for the packing industry**. In the long term, however, there are solutions to sustaining an increased capacity in Canada.

First, some business conditions have changed. Before the BSE situation, the main economy of scale in the packing industry derived from the value of the non-meat part of the carcass. Small processors could not make up on the revenue side for their losses on the non-meat part of the carcass. Now that markets are closed to many non-meat parts, bigger processors have lost an economic advantage. Second, in involving the farmer through cooperatives or limited ownership schemes such as the Sunterra Farms proposal, the packing plant is integrated: farmers can share in the profitability of the entire chain. Such arrangements also allow a fully traceable system from the calf to the meat, a feature that may appeal to some customers.

Finally, in developing their own brands, these new packing plants may fill niche markets, by adapting more quickly to what consumers want. For example, Mr. Art Price from Sunterra Farms mentioned that they could test all of the beef for BSE if a customer wanted that service. A critical point is that this increased capacity must cater to a customer desire, or it will create a commodity product that is no different from those of the bigger players. Further processing is a way to differentiate new products. The Sunterra Farms initiative appears to be big enough to affect the market: with a capacity of 250,000 head per year, it could take a significant portion of the current surplus out of the market. This does not mean, however, that there is no room for other people to do the same thing, particularly in

the further processing and specialty business. According to Mr. Price, existing slaughter plants have little choice but to use a commodity product approach, because they need the largest possible share of the market. New packing plants, however, could do things that bigger plants are unable or unwilling to do.

To make these initiatives successful and create additional capacity in Canada, the government must create an environment that is conducive to such new ventures. For example, Mr. Garnett Altwasser from Lakeside Packers Ltd. mentioned that, historically, one out of three pounds of beef consumed in Canada has been imported. It has been more cost-effective to export live animals and import further processed products, such as steaks for the food service industry.

The Committee has currently an order of reference to study the development and marketing of value-added agricultural, agri-food and forest products, on the domestic and international markets. In doing so, the Committee wishes to propose ways for the government to create the best possible environment for farmers that will enable them to move up the value chain and retain a larger share of the profits. In the meantime, given the cattle industry's financial situation, governments need to provide financial support for the transition to a new domestic marketplace that will give producers the option of investing in value-added products and processes, and create the appropriate domestic competitive tension with the large commodity-based processors. For example, the federal government could provide funding for initiatives such as Rancher's Beef Ltd. In its 2004 budget, the government indeed committed \$270 million in additional venture capital funding, including \$20 million for FCC Ventures, a Farm Credit Canada program that invests in Canadian businesses in the agricultural sector, including value-added processing.

Although it created a crisis, the discovery of a single case of BSE clearly indicated two main weakness of the Canadian cattle industry: its huge dependence on cattle export and the concentration of its packing sector. The BSE crisis offers the opportunity of address these weakness. Therefore, the Committee recommends:

Recommendation 1: That the Government funnel some of the venture capital funding announced in the budget specifically into additional value-added capacities for the livestock sector in both western and eastern Canada, and develop with the industry a long term vision for further processing in that sector.

B. Rules-based Trading

Although the cattle industry can reduce its vulnerability by processing animals domestically, exports of live cattle will remain an option, particularly for dairy replacement heifers, and there is also a need to reduce some of the risks involved in this type of trade. One issue for which Canada has fought, and should continue to fight, is trade based on rules and scientific standards. In September 2003, Canada, the United States and Mexico jointly requested the OIE (the world animal health organization) to provide an internationally agreed-on, science-based trade response to BSE. The OIE issued a statement in January 2004 indicating that a

science-based standard for resuming trade with BSE-infected countries exists, but that countries do not follow it:

the existence of valid up-to-date standards did not prevent major trade disruptions due to a failure by many countries to apply the international standard when establishing or revising their import policies.

The World Trade Organization (WTO) is the only organization that can enforce OIE standards, since it uses them in its rulings. The fact that trade barriers related to BSE have never been challenged under the WTO, however, shows that there is a need to develop a more practical approach to resuming trade when the disease appears in a country.

Leading by example, North America must show that it can maintain the highest safety standard in its countries without disrupting trade among those countries. Canada, the United States and Mexico have agreed to enhance efforts to increase harmonization and equivalence of BSE regulations in North America. The first step is to establish a mutual recognition among the three NAFTA partners that the presence of the disease below a certain threshold in a given country does not penalize that country. Thus, new cases of BSE (up to a certain point) are to be considered part of the normal situation in a country with a minimal risk of BSE: it does not change that country's BSE status, nor does it call into question the safety of the beef and the measures that are in place to control the disease. In this regard, the rule that is currently under review in the United States may be a model that many countries will use to reopen their borders. Other safeguards, such as surveillance and feed regulations, will also have to be harmonized.

Given the integrated nature of the cattle industry in North America, it must be recognized that the Canada/U.S. border is an arbitrary line that has little to no effect on the safety of the beef consumed in North America. In fact, the international team of scientific experts that examined the U.S. investigation of the Washington State BSE case concluded that the U.S. case cannot be dismissed as an "imported" case, and that both the Alberta and the Washington State cases must be recognized as being indigenous to North America. North American countries must, then, harmonize not only BSE regulations, but even more.

Our goal should be to ensure that the safeguards in every aspect of the cattle industry are the same on both sides of our borders. Recent history tells us that if a foot and mouth outbreak were to occur in Canada, we would end up in the same situation as we are today. By harmonizing health standards and protocols across the North American cattle industry, we could make sure that, when an animal health issue arises in some part of the continent, proper measures are taken to contain the problem, but markets continue to function. In fact, in many cases, closing the border entirely may not increase the level of safety, and may only put an undue burden on farmers.

The recent outbreaks of highly pathogenic avian influenza in Texas and British Columbia are a good example of what increased harmonization can provide. The CFIA has announced import restrictions on live poultry and poultry products from Texas, and the United States has also temporarily suspended imports of poultry and poultry products from British Columbia. Appropriate health and safety measures are in place, and other trade between the two countries has not been interrupted. This is further reinforced by the international team

of experts that examined the U.S. investigation of the Washington State BSE case, who recommended that:

the U.S. should demonstrate leadership in trade matters by adopting import/export policy in accordance with international standards, and thus encourage the discontinuation of irrational trade barriers when countries identify their first case of BSE.

Such policies already exist since the Article 712.3 of the North American Free Trade Agreement states that "Each Party shall ensure that any sanitary or phytosanitary measure that it adopts [...] is based on scientific principles [...] and] not maintained where there is no longer a scientific basis for it." Should this article had been enforced effectively within appropriate timeframe, the BSE crisis would not have been so detrimental to the beef industry, since it became quickly clear that there was no scientific basis to further restrict the movement of live animals and beef products in relation to BSE. Therefore the Committee recommends:

Recommendation 2: That Canada and its North American partners use the lessons learned from the BSE crisis and the OIE recommendations to enhance the harmonization of their sanitary and phytosanitary standards and, to this end, that they set up a permanent NAFTA agricultural secretariat with the mandate to use these standards and generate reports including recommendations for actions by NAFTA partners to regulate the trade flow when a sanitary or phytosanitary issue occurs.

Of course, science and politics do not always see eye to eye, and we cannot guarantee the reactions of a sovereign country when a health issue arises outside its borders. We cannot forget that Canada's best insurance is **to maintain the best possible animal health standards in our country** and encourage the North American market to do the same. The CFIA has already imposed the removal of Specified Risk Materials in slaughtered cattle older than 30 months, which is currently the measure that provides the highest possible health protection regarding BSE. The CFIA is also considering improvements to our feed policy and the cattle identification system. Surveillance of the disease has increased, and the federal government has announced additional funding to finance these initiatives.

Impartial and internationally recognized bodies (the OIE and the Food and Agriculture Organization of the United Nations) have praised Canada for the transparency and competency of our BSE-related efforts, and for our capacity to respond effectively to the situation. These commendations will play over time to our advantage: countries do, and will, respect the integrity of our food inspection system.

CONCLUSION

Even though the safety of Canadian beef is not in question, and the CFIA's reaction has been widely praised as a model to follow, the closure of export markets because of a single case of BSE has been a disaster for Canada's cattle industry. With exports of live cattle to the United States banned, farmers had to rely on domestic packing capacity to sell their animals; the resulting surplus of live animals drove cattle prices down steeply, and they remain low.

The reopening of the U.S. border is vital to the industry's survival, and the Committee wants the government to pursue its efforts to convince the United States that it is in the best interests of North America as a whole to show leadership to the rest of the world in resuming trade based on scientific grounds. As a country that is dependent on trade, Canada needs clear rules to address animal health issues in a manner that protects public health adequately without putting an undue burden on farmers.

Being dependent on our neighbour's infrastructure to process our animals is also a weakness that needs to be addressed, and the Committee believes we must restore and extend the value-added capacity in Canada. The government should create the appropriate environment for new ventures to thrive in our marketplace.

Promoting rules-based trade and developing value-added processing in Canada would reduce the vulnerability of the cattle industry. The BSE crisis of 2003-2004 has been alleviated by major injection of support by federal and provincial governments, totalling almost \$1.6 billion at the term of the report. It is the hope of the Committee that our study and its recommendations will assist in reducing the impact of any future BSE cases on our national economy, our consumers and particularly the cattle industry and all related aspects of agriculture which supports the well-being and future of the communities in rural Canada.

APPENDIX A

Table 1: Average Retail Prices for Beef Products (CANS)

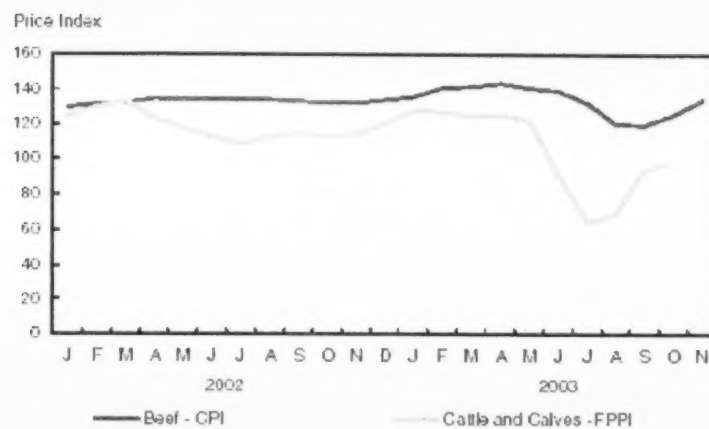
		Round steak	Sirloin steak	Prime rib roast	Blade roast	Stewing beef	Ground beef reg.
		1 kilogram					
2000	January	9.05	11.09	14.38	6.13	6.80	4.05
	February	9.36	11.23	14.03	6.33	6.98	4.18
	March	9.35	11.17	14.46	6.40	7.07	4.21
	April	9.55	11.88	15.01	6.43	7.30	4.35
	May	9.55	12.16	15.94	6.41	7.41	4.33
	June	9.63	12.16	15.75	6.29	7.34	4.38
	July	9.75	12.27	16.05	6.65	7.34	4.44
	August	9.87	12.57	15.87	6.48	7.24	4.43
	September	9.70	12.80	16.22	6.60	7.17	4.45
	October	9.86	11.97	15.91	6.55	7.12	4.47
	November	9.79	11.73	16.19	6.69	7.28	4.51
	December	10.25	12.32	16.13	7.00	7.57	4.54
2001	January	10.41	12.77	16.90	7.17	7.43	4.61
	February	11.13	13.05	17.31	7.40	7.91	4.79
	March	11.47	13.50	17.61	7.85	8.17	5.07
	April	11.70	13.87	17.99	8.07	8.45	5.11
	May	11.38	14.95	18.44	7.99	8.54	5.12
	June	11.34	14.92	18.56	7.57	8.34	5.17
	July	10.93	14.33	18.68	7.73	8.12	5.16
	August	10.89	14.21	18.68	7.58	7.99	5.09
	September	11.18	14.20	19.05	7.65	7.97	5.15
	October	11.15	13.30	17.62	7.83	8.14	5.23
	November	11.00	13.09	18.30	7.91	8.04	5.20
	December	11.47	13.21	17.74	7.95	8.20	5.29
2002	January	11.13	13.53	18.10	7.82	8.18	5.35
	February	11.26	13.56	17.82	7.92	8.36	5.42
	March	11.30	14.15	18.66	8.04	8.39	5.32
	April	11.36	14.64	18.49	8.16	8.27	5.47
	May	11.43	14.24	18.36	8.26	8.54	5.38
	June	11.30	14.09	18.36	8.28	8.52	5.47
	July	11.29	14.09	18.61	8.14	8.59	5.33
	August	11.08	13.94	19.00	8.04	8.39	5.52
	September	10.85	14.08	19.20	7.96	8.22	5.45
	October	11.01	13.92	18.05	8.37	8.33	5.51
	November	11.10	13.53	18.27	8.37	8.36	5.44
	December	11.39	13.43	18.62	8.50	8.64	5.42
2003	January	11.43	13.76	18.94	8.26	8.39	5.61
	February	12.09	14.29	19.09	8.52	8.79	5.75
	March	12.24	14.26	19.31	8.67	9.01	5.70
	April	12.58	14.14	19.28	8.70	9.03	5.90
	May	11.65	14.16	19.06	9.07	9.04	5.84
	June	11.57	14.65	19.17	8.65	9.05	5.66
	July	11.59	13.80	18.81	8.10	8.81	5.21
	August	10.68	14.31	18.13	6.97	8.02	4.59
	September	10.91	13.79	17.18	6.77	7.76	4.48
	October	11.45	13.36	17.54	7.66	8.41	4.78
	November	12.25	14.10	18.36	8.37	8.72	5.10
	December	11.99	13.86	18.80	8.37	8.79	5.13
2004	January	11.75	14.11	18.42	8.31	8.73	5.08

Source: Statistics Canada, Table 326-0012

Table prepared by Emmanuel Preville, Parliamentary Research Branch

APPENDIX B

**Figure 1: Price Index of Cattle and Calves
Compared to Retail Beef Price Index**



Source: Statistics Canada, *Mad Cow Disease and Beef Trade: An Update*, Catalogue No. 11-621-MIE-2004010, p. 6.

APPENDIX C: LIST OF WITNESSES

DATE	WITNESSES
February 19, 2004	- John Kolk, Farm Producer, Picture Butte - Ed Fetting, Chief Executive Officer, Economic Development Lethbridge
February 24, 2004	<i>From Agriculture and Agri-Food Canada:</i> - Andrew Marsland, Assistant Deputy Minister, Market and Industry Services Branch - Tom Richardson, A/Assistant Deputy Minister, Strategic Policy Branch - Gilles Lavoie, Senior Director General, Operations, Market and Industry Services Branch <i>Canadian Food Inspection Agency:</i> - Robert Carberry, Vice-President, Programs - Brian Evans, Chief Veterinarian Officer for Canada
February 26, 2004	<i>Canadian Meat Council:</i> - Jim Laws, Executive Director
March 9, 2004	<i>As a panel:</i> <i>Saskatchewan Association of Rural Municipalities:</i> - Neal Hardy, President <i>Association of Manitoba Municipalities:</i> - Stuart Briese, President <i>Alberta Association of Municipal Districts and Counties:</i> - Jack Hayden, President <i>As a panel:</i> <i>Agricultural Producers Association of Saskatchewan:</i> - Terry Hildebrandt, President <i>Western Stock Growers' Association:</i> - Bill Newton, President <i>Canadian Federation of Agriculture:</i> - Marvin Shauf, Second Vice-President

DATE**WITNESSES**

March 11, 2004

The Honourable Bob Speller, P.C., M.P., Minister of
Agriculture and Agri-Food Canada

From Agriculture and Agri-Food Canada:

- Samy Watson, Deputy Minister

From the Canadian Food Inspection Agency:

- Richard B. Fadden, President

March 23, 2004

Canadian Council of Grocery Distributors:

- Nick Jennery, President and Chief Executive Officer
- Kim McKinnon, Vice-President, Communications

Lakeside Packers Ltd.:

- Garnett Altwasser, President

Levinoff Meat Products Ltd.:

- Brian A. Read, General Manager

Cargill Foods:

- Willie Van Solkema, Canadian Business Manager

March 25, 2004

Canadian Cattlemen's Association:

- Stan Eby, Vice-President
- Hugh Lynch-Staunton, Director
- Anne Dunford, Senior Analyst

Sunterra Farms:

- Art Price, Chairman
- Doug Price, Director

**Standing Senate
Committee on
Agriculture and Forestry**



**Comité sénatorial
permanent de
l'agriculture et des forêts**

LA CRISE DE L'ESB – LEÇONS POUR L'AVENIR

RAPPORT INTÉRIMAIRE

**L'honorable Donald H. Oliver, c.r.
Président**

**L'honorable Joyce Fairbairn, c.p.
Vice-présidente**

Avril 2004

This report is also available in English.

Information regarding the Committee can be obtained through its web site:
www.senate-senat.ca/agfo.asp

Des renseignements sur le Comité sont donnés sur le site :
www.senate-senat.ca/agfo.asp

MEMBRES

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DES FORÊTS

Les honorables sénateurs

Libéraux

*Jack Austin, c.p., (*ou Rompkey, c.p.*)
Catherine S. Callbeck
Elizabeth Hubley
Joyce Fairbairn, c.p. (Vice-présidente)
Edward M. Lawson
Terry M. Mercer
Pierrette Ringuette
Hurbert O. Sparrow

Conservateurs

Leonard J. Gustafson
* John Lynch-Staunton (*ou Kinsella*)
Donald H. Oliver, c.r. (Président)
Gerry St. Germain, c.p.
David Tkachuk

(**Membres d'office*)

Greffière du Comité
Keli Hogan

Analystes de la Direction de la recherche parlementaire : Bibliothèque du Parlement
Frédéric Forge
Jean-Denis Fréchette

Note : Les honorables sénateurs Joseph A. Day, prof. Ing., D. Ross Fitzpatrick et Laurier L. LaPierre ont également fait partie du Comité.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du lundi 16 février 2004 :

L'honorable sénateur Oliver propose, appuyé par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent de l'agriculture et des forêts soit autorisé à entendre de temps en temps les témoignages d'individus et de représentants d'organismes sur l'état actuel et les perspectives d'avenir de l'agriculture et des forêts au Canada;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 30 juin 2004.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	2
SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR BOVIN	3
TRANSITION JUSQU'À LA RÉOUVERTURE DE LA FRONTIÈRE AMÉRICAINE.....	5
A. ACCÈS AU MARCHÉ	5
B. SOUTIEN FINANCIER.....	7
POLITIQUES À LONG TERME POUR RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ DU CANADA	9
A. RECHERCHER LA VALEUR AJOUTÉE.....	9
B. RÉGLEMENTER LE COMMERCE	12
CONCLUSION	15
ANNEXE A.....	16
ANNEXE B.....	17
ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS	18

AVANT-PROPOS

En février et mars 2004, le Comité sénatorial permanent de l'Agriculture et des forêts a examiné les questions reliées à l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) au Canada. Parce qu'un cas unique d'ESB a littéralement bouleversé le secteur bovin et le monde rural au Canada, le Comité estimait urgent d'étudier les répercussions de cette crise et d'envisager les solutions éventuelles, afin de prévenir la répétition d'une telle catastrophe.

Le Comité a entendu des intervenants de toute la filière bovine : éleveurs, associations d'éleveurs, abattoirs et détaillants, en plus du ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, l'honorable Bob Speller, et des représentants de l'Agence canadienne d'inspection des aliments et d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Le Comité a également invité des représentants de municipalités rurales à lui donner leur point de vue sur la situation. Il a tenu 7 réunions et a siégé 14 heures, pour écouter 27 témoins.

Le Comité reconnaît les efforts et la collaboration remarquables de tous les intervenants pour trouver une solution à la crise, et souhaite remercier tous les témoins qui ont comparu. Il désire également souligner le climat de franchise et d'ouverture qui a régné pendant ces audiences.

Ce rapport donne un aperçu de la situation et des problèmes actuels, et propose une approche à long terme pour garantir à notre secteur bovin une plus grande sécurité.

INTRODUCTION

Le 20 mai 2003, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) annonçait la découverte d'un cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) en Alberta. Les exportations de bovins et de viande de bœuf, qui avaient totalisé quelque 4 milliards de dollars en 2004, ont immédiatement cessé, les pays étrangers ayant aussitôt fermé leurs frontières à ces produits. Le 8 août 2003, les États-Unis, de loin notre plus important marché étranger – avec plus de 70 % de toutes les exportations de produits du bœuf et la quasi-totalité de nos exportations de bovins sur pied – annonçaient une réouverture partielle de sa frontière.¹

Le 23 décembre 2003, un cas d'ESB a été découvert dans l'État de Washington.² Le 9 janvier 2004, un test d'ADN a indiqué que l'animal infecté était né en Alberta. Ce cas a suspendu les mesures entreprises pour rouvrir la frontière américaine aux bovins sur pied canadiens, et accrédité la thèse voulant que le problème soit nord-américain et non national. D'ailleurs, les grands marchés pour la viande bovine nord-américaine, comme le Japon et la Corée du Sud, ne font pas de distinction et continuent d'interdire l'importation du bœuf américain et canadien.

La réaction canadienne à la crise a été exemplaire :

- L'enquête canadienne sur le cas d'ESB en mai 2003 nous a valu les félicitations d'un groupe international d'experts, de l'Office international des épizooties (OIE) et de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) des Nations Unies. Ces organismes ont émis des communiqués louangeant le Canada pour sa transparence, sa compétence, sa réaction efficace à la situation, et pour avoir fait primer l'intérêt public dans ce dossier.
- Des mesures permettant d'améliorer la salubrité de la viande de bœuf ont été mises en place, y compris l'élimination de matériels à risques spécifiés³ des carcasses de bétail âgé de plus de trente mois, ainsi que l'accroissement des contrôles et des tests pour la maladie.
- La population canadienne a manifesté un appui remarquable au secteur bovin en augmentant sa consommation de bœuf de 5% par rapport à 2002, une première mondiale dans un pays touché par un cas imprévu d'ESB.

Même si la salubrité du bœuf n'est pas contestée au Canada, le secteur a souffert et souffre encore de la fermeture de ses marchés d'exportation. Notre rapport donne un aperçu de la situation actuelle dans le secteur bovin et propose des politiques à long terme.

¹ Les États-Unis permettent l'importation de viande désossée de bovin âgé de moins de trente mois, et de viande désossée de veau d'au plus 36 semaines. Le Mexique, notre deuxième marché pour la viande de bœuf, a fait la même annonce le 11 août 2003.

² Le Canada a également imposé des restrictions au commerce du bœuf américain; il continue d'importer la viande désossée de bovins américains de moins de trente mois, les bovins sur pied destinés à l'abattage immédiat ainsi que les produits laitiers, la semence, les embryons et le suif dépourvu de protéines.

³ Les matériels à risques spécifiés (MRS) sont des tissus qui, chez les bovins atteints de l'ESB, contiennent l'agent de la maladie. Chez les animaux malades, l'agent infectieux se concentre dans certains tissus comme le cerveau et la moelle épinière. La recherche révèle que ces tissus ne contiennent pas l'agent infectieux chez les animaux de moins de trente mois.

SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR BOVIN

Pourquoi un cas unique d'ESB a-t-il causé une telle onde de choc dans le secteur bovin au Canada? Principalement parce que ce secteur, qui a généré plus de 7,5 milliards de dollars en recette monétaire agricole en 2002, compte avant tout sur ses exportations, destinées presque exclusivement à un seul pays.

Avant la crise de l'ESB, les éleveurs canadiens avaient accès aux abattoirs canadiens mais aussi américains, et pouvaient donc profiter d'une concurrence féroce quand venait le moment de vendre leurs bêtes. Voilà ce qui explique la croissance de ce secteur depuis vingt ans. La fermeture actuelle de la frontière américaine à tous les bovins sur pied et à la viande des animaux de plus de trente mois empêche aujourd'hui les éleveurs canadiens d'accéder aux abattoirs américains. Cette situation a créé un surplus considérable de bovins sur pied, qui engorgent nos abattoirs même si ceux-ci ont fonctionné presque à pleine capacité à l'automne 2003 et à l'hiver 2004,⁴ en réponse à la réouverture partielle des frontières américaine et mexicaine à certaines catégories de bœuf en août 2003.

Le cheptel bovin du pays s'est accru,⁵ et le prix du bétail est demeuré très faible (voir l'encadré 1). Les exploitants d'élevage-naissage et de parcs d'engraissement ont souffert d'une baisse radicale de revenus et de la valeur des actifs, qui a réduit le fonds de roulement et l'accès au financement. M. Neil Hardy, président de l'Association des municipalités rurales de Saskatchewan, estime que les exploitants d'élevage-naissage ont perdu 3 milliards d'actifs à cause de la dévaluation des animaux reproducteurs. Pour certains éleveurs, cela signifie la perte d'une vie entière d'économie et, dans certains cas extrêmes particulièrement douloureux, la saisie du bétail qui ne pouvait plus être nourri.

À l'autre extrémité de la filière, le prix du bœuf au détail avait connu en septembre 2003 une baisse égale à environ la moitié de celle ressentie par les éleveurs. Néanmoins, le prix s'était rétabli au niveau d'avant la maladie en décembre 2003 (voir tableau 1 de l'annexe A), tandis que le prix des bovins d'abattage demeurait quant à lui déprimé de 20 % par rapport au prix d'avant (voir figure 1 de l'annexe B). On a pensé que certains intervenants de la chaîne bovine réalisaient des profits excessifs aux dépens des éleveurs et des consommateurs. Le Comité a entendu de nombreux intervenants de la filière et a pris note de leurs explications.

Encadré 1 : Prix des bovins canadiens en 2003

Entre mai et juillet 2003, le prix des bovins et des veaux a chuté de près de 50 %. Ainsi, le prix des bovins d'abattage en Alberta était tombé en juillet 2003 à 35 % du prix payé avant la fermeture de la frontière américaine, et le prix des bovins d'engraissement était tombé d'environ 40 %. Le marché des bovins et des veaux était tombé à moins de 500 millions de dollars au troisième trimestre de 2003, en baisse de 73 % par rapport au 1,8 milliard enregistré au troisième trimestre 2002.

En décembre 2003, le prix moyen du bouvillon et de la génisse d'abattage était inférieur en Alberta de 18,5 % et de 15,5 % par rapport à décembre 2002. Pour la même période, le prix moyen du bouvillon et de la génisse d'abattage avait baissé de 23 % et de 24 % en Ontario.

⁴ Les abattoirs ont la capacité de traiter environ 70 000 bovins par semaine. Après la découverte du cas, le taux d'abattage est tombé à 30 000 bêtes par semaine.

⁵ Statistique Canada signale qu'en janvier 2004, le cheptel canadien atteignait 14,7 millions de têtes, soit 1,2 million de plus qu'en janvier 2003.

Même si les abattoirs canadiens fonctionnent presque à capacité, ils ont connu des hausses de coûts : avec la fermeture des marchés japonais et sud-coréen (respectivement troisième et quatrième marchés d'exportation du Canada avant la crise), la valeur des carcasses a chuté faute de marché suffisant pour les abats et les issues.⁶ Les abattoirs devaient également assumer des coûts plus élevés pour l'élimination des matériels à risques spécifiés et pour l'équarrissage de la viande et des os.⁷ Le Conseil canadien de la distribution alimentaire, qui représente les détaillants, affirme que les profits ne sont pas supérieurs à ce qu'ils étaient il y a un an, et que les prix ou les économies transférés aux détaillants par les abattoirs avaient été transférés à leur tour au consommateur, notamment par une promotion plus énergique des produits du bœuf. Pour de nombreux détaillants, la viande permet d'attirer le consommateur mais ce n'est pas un article très rentable. Ce sont les produits à valeur ajoutée, par opposition aux produits frais, qui assurent la rentabilité d'un supermarché; la stratégie utilisée consiste à attirer le consommateur par la promotion d'un produit d'appel sacrifié et des prix vedettes, puis à vendre beaucoup d'autres produits pour permettre au magasin de faire un profit.

Plusieurs enquêtes ont été déclenchées sur le prix du bœuf. Le Québec et l'Alberta ont conclu, le premier en octobre 2003 et le deuxième en avril 2004, que rien n'étayait l'accusation d'un prix injuste dans la filière du bœuf. Le Bureau de la concurrence d'Industrie Canada exerce présentement une surveillance et recueille des données à la suite de plusieurs plaintes sur le prix du bœuf, mais il n'a pas encore reçu de mandat de déclencher une enquête officielle.

Au-delà de la question du prix du bœuf et des adaptations du secteur, il n'y a pas de doute qu'une partie considérable du monde rural canadien est en émoi. Nous constatons présentement l'impact de cette crise sur nos entreprises et dans nos villages et nos villes. D'autres secteurs de l'élevage, comme celui du porc, de l'agneau et du bison souffrent de la fermeture de la frontière et de prix déprimés. Des témoins ont signalé de nombreuses mises à pied dans les parcs d'engraissement et également des faillites dans le camionnage et des licenciements dans plusieurs entreprises de service. Le Canada rural est durement touché et il faut s'attaquer aux torts le plus tôt et le plus largement possible.

⁶ Le Conseil des viandes du Canada estime à 192 \$ par tête la perte de revenu pour les parties appréciées en Asie, comme les abats et les issues des bouillons et des génisses d'abattage.

⁷ Le Conseil des viandes du Canada estime à 312 \$ par tête la perte de revenu découlant de l'élimination des MRS et de la perte de marché pour les vaches et les animaux de plus de trente mois, ainsi que le 40 \$ par tête pour les coûts supplémentaires d'équarrissage.

TRANSITION JUSQU'À LA RÉOUVERTURE DE LA FRONTIÈRE AMÉRICAINE

Les exportations de bovins sur pied représentaient 40 % de nos exportations de bœuf et de produits du bœuf avant la crise de l'ESB, ce qui signifie qu'une fermeture permanente de la frontière américaine à nos bovins sur pied serait désastreuse pour le Canada. Nul doute que, dans ce cas, le Canada devrait réduire radicalement son cheptel bovin et restructurer complètement le secteur. Les conséquences seraient désastreuses pour le monde rural canadien : cela mènerait à un rapetissement de toute notre économie rurale surtout dans l'Ouest canadien.

A. Accès au marché

Réouvrir la frontière américaine pour éliminer le surplus de bovins sur pied est la priorité absolue, sinon la seule, à court terme. En novembre 2003, avant la découverte du cas d'ESB dans l'État de Washington, les États-Unis ont proposé une règle sur la création d'une nouvelle catégorie de pays à faible risque, qui aurait eu pour effet de faire cesser le moratoire sur l'importation de nos bovins sur pied de moins de trente mois (voir l'encadré 2). La période de commentaire a pris fin le 5 janvier 2004, mais elle a été réouverte jusqu'au 7 avril parce que les États-Unis ont annoncé entre-temps la fin de leur enquête sur le cas d'ESB américain. Une fois la nouvelle période terminée, le droit américain oblige le ministère de l'Agriculture à analyser et à répondre officiellement à tous les commentaires reçus avant la publication de la règle finale. La durée de cette procédure est donc fonction du nombre de commentaires reçus.

D'autres facteurs sont perçus comme des obstacles à la réouverture de la frontière américaine :

- L'Association nationale des éleveurs de bovins des États-Unis considère que le retard de l'ACIA à lever certaines restrictions à l'importation américaine de bovins d'engraissement en rapport avec les maladies connues sous le nom de la fièvre catarrhale (ou langue bleue) et d'anaplasmose⁸ est un obstacle à la réouverture de la frontière américaine aux exportations canadiennes. Cependant, le Canada a annoncé l'élimination de ces restrictions. Au 1^{er} avril 2004, la nouvelle règle élimine les tests pour l'anaplasmose et la fièvre catarrhale ainsi que les traitements requis, de tous les bovins d'engraissement importés des États-Unis.⁹

⁸ La fièvre catarrhale et l'anaplasmose sont des maladies du bétail présentes aux États-Unis mais non au Canada.

⁹ Les bovins d'engraissement américains de 39 États considérés comme peu susceptibles à la langue bleue pourront entrer au Canada directement sans test. Les bovins d'engraissement des onze autres États, où la fréquence de la langue bleue est jugée élevée, ne seront pas tenus de subir le test, à condition qu'ils séjournent au moins 60 jours avant l'importation dans un État où la maladie est rare. Cependant, les tests demeurent une option et si les bovins d'engraissement se révèlent sains, alors la période de 60 jours sera éliminée. Par le passé, les États où la maladie est fréquente, tous situés dans le sud, n'ont jamais exporté beaucoup de bovins d'engraissement au Canada.

- Étant donné le surplus d'un million de bovins sur pied au Canada, on craint que ces derniers satureront le marché américain dès que la frontière sera réouverte. Cependant, des témoins nous ont dit que ce ne sont pas toutes ces bêtes qui seront prêtes en même temps, ni que tous les bovins traverseront la frontière en même temps. En outre, pour fonctionner à pleine capacité et demeurer rentable, les grands abattoirs américains situés près de la frontière ont besoin de nos bovins, comme en témoigne le fait que le cheptel américain totalisait 95 millions de têtes en janvier 2004, son plus faible effectif depuis 1952. Cependant, le secteur bovin canadien est bien au fait des droits anti-dumping qui pourraient être imposés s'il y a trop de bétail qui entre aux États-Unis en même temps, comme ce fut le cas en 1999.

Néanmoins, il souffle un vent d'optimisme et on pense que les États-Unis réouvriront leurs frontières dans un avenir prévisible. Cette hypothèse se fonde sur une équation commerciale simple : comment d'autres marchés pourraient-ils s'intéresser aux produits nord-américains quand les Nord-américains ne peuvent même pas commercer entre eux? Un rétablissement complet de notre accès au marché américain est un préalable pour que le secteur bovin nord-américain récupère un accès réciproque au marché dans les limites de l'Amérique du Nord, en particulier au Mexique, et ultimement accède aux autres grands marchés étrangers.

Regagner les autres marchés d'exportation pour la viande de bœuf risque de prendre plus de temps, car il faut un consensus international avant qu'un pays n'accepte de lever ses restrictions. Ainsi, le Japon soumet tout le bétail abattu aux tests d'ESB, et a fait savoir clairement que ce test est requis pour pouvoir exporter du bœuf sur le marché japonais. Le Canada doit distinguer entre le recours à ces tests comme mesure de salubrité alimentaire et comme outil de marketing. Un test portant sur tous les animaux abattus pour la consommation humaine n'est pas justifié scientifiquement comme une mesure efficace, selon l'ACIA et Santé Canada. Un animal peut donner un test négatif à un stade de sa vie; plus tard, s'il vit assez longtemps et développe la maladie, le test pourrait être positif. Le test à l'abattoir ne détectera pas tous les animaux infectés. Par conséquent, il est faux de prétendre

Encadré 2 : La proposition de règlement américaine

Le ministère de l'agriculture américain (USDA) a publié une proposition de règlement le 4 novembre 2004. Ce règlement autoriserait l'importation d'animaux vivants de moins de 30 mois pour l'abattage et l'engraissement ainsi que leurs produits et d'autres produits déjà autorisés sous un régime de permis depuis septembre 2003. Une fois le règlement proposé, tout intervenant peut envoyer des commentaires au ministère. En vertu de la réglementation américaine, le USDA doit répondre par écrit à chaque commentaires et son opinions sur chaque commentaire est publié avec le règlement final dans le *Federal Register*.

La période de commentaire s'est terminée le 5 janvier 2004, mais la finalisation du règlement a été suspendue en attendant la fin de l'enquête sur le cas d'ESB découvert dans l'État de Washington et l'éventualité d'une nouvelle période de commentaire. Le 4 mars 2004, les États-Unis annonçaient la réouverture de la période de commentaire pour une durée de 30 jours. De plus, le USDA a demandé des commentaires sur la possibilité d'enlever la restriction pour les produits venant d'animaux de plus de 30 mois contenu dans le règlement proposé, et a suggéré un nouveau règlement pour les animaux vivants de plus de 30 mois qui ne sont pas inclus dans la présente proposition.

Le gouvernement du Canada a profité des deux périodes de commentaires pour soumettre son avis sur le règlement.

que le fait de tester un animal augmente le facteur de salubrité alimentaire.¹⁰ De toute évidence il faut également considérer les consommateurs et les valeurs de la société du point de vue du marketing et les tests peuvent servir à cet égard pour répondre à certains souhaits des consommateurs.

B. Soutien financier

Les producteurs de bovins doivent être prêts à la réouverture de la frontière américaine, ce qui veut dire que le marché doit continuer de fonctionner : il faut continuer d'acheter, de nourrir et de vendre les bovins. Étant donné la situation financière difficile des producteurs canadiens, c'est là un lourd défi. Il y avait unanimité parmi les témoins pour reconnaître que des mesures transitoires sont nécessaires pour faire la soudure entre la situation actuelle et la réouverture de la frontière américaine aux bovins sur pied. Plusieurs options ont été mises de l'avant : régime de soutien des prix, programme de prêt garanti, versements directs en espèces. Cependant, beaucoup de témoins ont affirmé qu'un nouveau programme ne devrait pas répéter les erreurs du premier, mis en œuvre peu après la découverte du cas d'ESB en mai 2003.

Le Programme national de redressement de l'ESB, annoncé en juin 2003, a été critiqué parce que les paiements aux producteurs dépendaient de l'abattage des bêtes. Le principal objectif du programme était d'augmenter le nombre de bovins canadiens abattus, ce qu'il a réalisé; mais avec la capacité d'abattage limitée, il a causé une offre excessive, avec pour résultat des prix déprimés payés aux producteurs.

Le 22 mars 2004, le gouvernement fédéral a annoncé une aide de transition de 995 millions de dollars pour les agriculteurs canadiens, comprenant 680 millions destinés aux éleveurs de bovins. Les fonds seront versés en paiement direct atteignant jusqu'à 80 \$ par bête admissible¹¹ en inventaire au 23 décembre 2003. Les producteurs recevront également une part des 250 millions offerts à tous les agriculteurs à titre de paiement direct basé sur leurs revenus antérieurs. Ce programme servira à faire la soudure jusqu'à ce que le nouveau Programme canadien de stabilisation de revenu agricole (CSRA) soit en place. La Canadian Cattlemen's Association a dit au Comité que le nouveau programme est neutre face au marché et évitera les pièges des programmes antérieurs.

Outre la nécessité d'un financement transitoire, certains changements au CSRA ont été suggérés pour lui permettre de mieux répondre aux besoins du secteur de l'élevage. M. Hardy a notamment mentionné les changements suivants :

- Références de base en comptabilité d'exercice,
- Recours aux valeurs d'ouverture et de fermeture pour l'évaluation du troupeau,

¹⁰ Parmi les 10 cas d'ESB du Japon, il y avait 2 animaux de moins de 24 mois. Même si le résultat a été positif au test rapide utilisé au Japon, ils n'ont pas donné de résultats positifs à l'examen direct du cerveau par le **test accepté à l'échelle internationale** d'immunohistochimie et d'histopathologie.

¹¹ Les bêtes admissibles sont tous les bovins sauf les taureaux et les vaches adultes (les vaches qui ont vêlé et les taureaux intacts âgés de plus d'un an).

- Permission aux producteurs d'établir la juste valeur du troupeau au marché à partir des ventes ou des achats dans les trente jours de la fin de leur année,
- Permission aux producteurs d'utiliser une lettre de crédit pour leur dépôt dans le compte CSRA.

Le Comité note que le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire lui a dit être d'accord pour une révision annuelle des programmes de gestion commerciaux (y compris le CSRA), permettant de discuter de questions de ce genre.

L'aide transitoire ne mettra pas fin aux épreuves vécues par les éleveurs. La réouverture de la frontière est vitale à leur survie, mais ce serait folie de revenir à la situation antérieure et de s'y sentir à l'aise. Un accès facile au marché américain est une épée à deux tranchants, et la perte de cet accès révèle la vulnérabilité du secteur bovin canadien. Il y a là un besoin crucial de politiques pour atténuer cette vulnérabilité.

POLITIQUES À LONG TERME POUR RÉDUIRE LA VULNÉRABILITÉ DU CANADA

Le secteur de l'élevage bovin a connu, au cours des douze dernières années, une croissance exceptionnelle avec des recettes monétaires agricoles qui sont passées de quatre milliards de dollars en 1990 à 7,6 milliards de dollars en 2002. Cette croissance s'explique par la signature d'ententes commerciales telles que l'ALENA et la proximité du marché américain, qui représente un avantage considérable, mais également une grave faiblesse. La fermeture de la frontière américaine nous a appris une leçon de première importance : **l'industrie du bœuf que nous avons mise en place au Canada est extrêmement vulnérable** et beaucoup trop assujettie aux desiderata de notre principal partenaire commercial.

Bien qu'un certain optimisme soit de mise quant à la réouverture prochaine de la frontière américaine, il demeure possible qu'un nouveau cas d'ESB frappent dans l'avenir le secteur de l'élevage bovin avec les conséquences que nous connaissons. Il est donc essentiel que le Canada prenne des mesures afin d'éviter toute nouvelle fermeture de la frontière et se prépare en vue d'une telle éventualité.

A. Rechercher la valeur ajoutée

En 2002, environ quarante pour cent des exportations canadiennes de bœufs et de produits du bœuf étaient constituées de bovins sur pied. Le fait de dépendre de l'infrastructure d'un pays étranger pour l'abattage de notre production bovine représente assurément un risque supplémentaire. Comme le démontre l'état actuel de nos échanges commerciaux avec les États-Unis, les animaux sur pied posent, aux frontières, beaucoup plus de problèmes sanitaires que les produits carnés, car ils peuvent infecter d'autres animaux vivants. De plus, les animaux sur pied, s'ils ne peuvent être écoulés, perdent rapidement de la valeur tout en continuant à occasionner des frais d'entretien quotidien. Après une crise sanitaire, les frontières sont généralement réouvertes plus rapidement aux produits carnés qu'aux animaux sur pied. Dans le cas de l'ESB, certains marchés, comme celui de l'Union européenne (UE), n'ont même

Encadré 3 : Rancher's Beef Ltd.

Sunterra Farms, une entreprise agricole familiale qui assure la production à valeur ajoutée et la commercialisation de produits spécialisés à base de porc, de bœuf et d'agneau a fondé Rancher's Beef Ltd. Le projet est ouvert à toute personne souhaitant y investir et plus de cinquante producteurs de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan se sont engagés à participer à ce projet.

L'objectif est de construire une usine d'abattage et de transformation de pointe pouvant traiter 250 000 têtes par an, jumelée à un parc d'engraissement exploité en copropriété avec les éleveurs-naisseurs et les éleveurs de bovins d'engrais. Rancher's Beef souhaite produire et commercialiser sous sa marque des produits du bœuf spécialisés et, pour ce faire, organiser sa filière de production afin d'offrir à ses clients des produits de valeur supérieure différenciés, notamment en mettant en place un système permettant d'en assurer la traçabilité de l'animal sur pied au produit de viande fini.

Les producteurs assureront le contrôle et partageront les profits de toutes les étapes de la filière. À l'heure actuelle, le projet a déjà suscité des promesses de plus de 25 millions de dollars d'actifs et de 17 millions de dollars de fonds propres.

pas fermé leurs frontières aux viandes de boucherie : un exportateur canadien aurait donc pu continuer d'exporter sur le marché européen sans interruption, en autant qu'il ait su satisfaire aux autres exigences de ce marché.¹²

Il apparaît donc que la vulnérabilité du secteur de l'élevage bovin en général est liée à l'exportation de bovins sur pied. De plus, comme l'a indiqué l'Association canadienne des éleveurs de bétail, certains de ses membres s'inquiètent que les États-Unis puissent nous accuser de dumping si les bovins sur pied franchissent la frontière en trop grand nombre lorsque cette dernière sera réouverte. Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'il n'existe aucun risque au niveau du marché de la viande, car l'agriculture est, par définition, un secteur à risques. Mais les faits tendent cependant à démontrer qu'il est plus facile de gérer les risques associés aux produits d'abattage qu'aux animaux sur pied.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'insuffisance de la capacité d'abattage canadienne a créé un goulot d'étranglement qui, empêchant l'écoulement du bétail, a été à l'origine d'une surproduction. On constate également un manque de débouchés pour les éleveurs, car quatre-vingt pour cent de la capacité d'abattage des bouvillons et des génisses est actuellement concentrée dans deux abattoirs situés en Alberta. Une telle concentration de l'abattage a été dénoncée à plusieurs reprises comme constituant un obstacle à l'établissement d'un marché concurrentiel de l'abattage.

Il apparaît donc clairement nécessaire d'augmenter la capacité d'abattage du Canada et de lui adjoindre une capacité de transformation afin de bénéficier des profits liés à la valeur ajoutée. Les producteurs sont de plus en plus intéressés à se doter eux-mêmes d'une telle capacité d'abattage, et un certain nombre d'initiatives sont en cours afin d'augmenter la capacité d'abattage nationale. De nombreuses propositions ont été faites en matière de construction de nouveaux abattoirs, de réouverture d'abattoirs ayant fermé leurs portes et de conversion de certains abattoirs à l'abattage de bovins, tout particulièrement afin de résoudre le problème des animaux vieillissants. Il est possible que, en 2004, de nouveaux abattoirs soient mis en service en Ontario par la Jencor Foods (ancienne usine MGI) et dans les Maritimes par l'Atlantic Beef. Sunterra Farms envisage également de construire en Alberta un abattoir qui pourrait traiter annuellement jusqu'à 250 000 têtes (voir l'encadré 3).

Nous ne devons pas oublier, cependant, que, lorsque la frontière américaine sera réouverte, les éleveurs de bovins auront de nouveau accès aux abattoirs américains et que, **pour l'industrie de l'abattage, le marché, qui est actuellement sursaturé, va redevenir concurrentiel.** À long terme, cependant, des solutions existent afin d'augmenter et de maintenir à un niveau élevé la capacité d'abattage du Canada.

Il convient tout d'abord de constater que les conditions du marché ont changé. Avant la crise de l'ESB, l'industrie de l'abattage tirait principalement son économie d'échelle de la valeur associée à la partie non carnée de la carcasse. Les petits abattoirs n'avaient alors aucun moyen de compenser les pertes de revenu liées au fait de ne pas pouvoir traiter la partie non carnée de la carcasse. Maintenant que de nombreux produits non carnés sont interdits sur le

¹² L'UE permet l'importation de produits du bœuf canadiens issus d'animaux élevés sans hormones de croissance. Les installations d'abattage canadiennes ne possèdent pas à l'heure actuelle l'infrastructure requise pour traiter séparément les carcasses d'animaux produits avec ou sans hormones de croissance.

marché, les gros abattoirs ont perdu l'avantage concurrentiel que ceux-ci représentaient. Par ailleurs, il est possible, en impliquant les éleveurs dans le cadre de coopératives, ou de prises de participation partielles telles que celle proposée par Sunterra Farms, d'intégrer l'abattage et l'élevage et de permettre ainsi aux éleveurs de tirer des profits de l'ensemble de la filière. De telles initiatives permettent de plus de mettre en place un dispositif de traçabilité totale, du veau à la viande, qui peut constituer un attrait supplémentaire pour les consommateurs.

Enfin, ces nouveaux abattoirs, en créant leurs propres marques, peuvent occuper de nouveaux créneaux, car ils sont plus à même de s'adapter rapidement aux désirs des consommateurs. Comme M. Art Price, de Sunterra Farms, l'a expliqué, sa société serait en mesure de faire subir un test de dépistage de l'ESB à l'ensemble du bœuf produit si jamais un client le demandait. Il est cependant essentiel de faire en sorte que cette capacité accrue sache répondre aux désirs des consommateurs et non se contenter de produire une denrée de base identique à celles des gros abattoirs. Se doter d'une capacité de transformation constitue un moyen de se différencier par de nouveaux produits. L'initiative lancée par Sunterra Farms semble être de taille suffisante pour modifier les conditions du marché : avec une capacité de 250 000 têtes par an, elle pourrait absorber une part importante de la surproduction actuellement sur le marché. Cela ne signifie pas pour autant qu'il n'y ait pas de place pour d'autres initiatives similaires, tout particulièrement dans le domaine de la transformation et des produits spécialisés. Selon M. Price, les abattoirs existants n'ont pas vraiment d'autre choix que de produire une denrée de base, car ils se doivent d'occuper la part de marché la plus importante possible. De nouveaux abattoirs pourraient donc s'attaquer à des marchés que les gros abattoirs ne peuvent ou ne souhaitent pas occuper.

Afin de permettre à ces initiatives de réussir et d'augmenter la capacité d'abattage du Canada, le gouvernement se doit de créer un environnement qui soit favorable à de tels projets. M. Garnett Altwasser, de Lakeside Packers Ltd., a par exemple fait remarquer que, jusqu'à récemment, une livre de viande consommée au Canada sur trois provenait de l'importation, car il s'avérait plus rentable d'exporter des animaux sur pied, puis d'importer des produits transformés, tels que des biftecks, pour répondre aux besoins de l'industrie de l'alimentation.

Le Comité a reçu un ordre de renvoi lui enjoignant d'étudier les questions liées au développement et à la commercialisation de produits agricoles, agroalimentaires et forestiers à valeur ajoutée sur les marchés national et international. Le Comité souhaite, dans le cadre de ce mandat, proposer au gouvernement des moyens de créer un environnement qui soit le plus favorable possible aux éleveurs et leur permette d'étendre leurs activités, au sein de la filière, à des produits à valeur ajoutée afin de bénéficier d'une part plus importante des profits. Mais, pour l'instant, compte tenu de la situation financière du secteur de l'élevage bovin, les gouvernements se doivent d'offrir à ce dernier un soutien financier qui lui permette de se réorienter vers un nouveau marché intérieur où les éleveurs auront la possibilité d'investir dans des processus de transformation et des produits à valeur ajoutée en vue de créer une saine concurrence nationale avec les grands abattoirs producteurs de denrées de base. Le gouvernement fédéral pourrait, par exemple, financer des initiatives telles que celle de la Rancher's Beef Ltd. Le gouvernement a d'ailleurs déjà consacré, dans son budget de 2004, deux cent soixante-dix millions de dollars additionnels au financement de capitaux risques, dont vingt millions dans le cadre d'Investissement FAC, un programme de Financement agricole Canada destiné aux entreprises du secteur agricole, et notamment à celles du domaine de la transformation à valeur ajoutée.

Bien qu'elle ait donné lieu à une crise, la découverte d'un seul cas d'ESB nous a permis d'identifier les deux principales faiblesses du secteur de l'élevage bovin canadien, qui sont sa dépendance à l'égard de l'exportation du bétail et la concentration du secteur de l'abattage. La crise de l'ESB nous offre l'occasion de remédier à ces faiblesses. C'est pourquoi le Comité recommande :

Recommandation 1 : Que le gouvernement réserve une partie du financement de capitaux de risque annoncé dans le budget à l'accroissement de l'abattage à valeur ajoutée dans le secteur de l'élevage bovin dans l'Ouest et l'Est du Canada, et élabore en collaboration avec l'industrie une politique à long terme en matière de transformation à valeur ajoutée dans ce secteur.

B. Réglementer le commerce

Bien que le secteur de l'élevage bovin puisse réduire sa vulnérabilité en assurant l'abattage des animaux au Canada, l'exportation de bovins sur pied continuera d'être pratiquée, tout particulièrement dans le cas des génisses laitières de remplacement, et il est donc nécessaire de s'attacher à réduire les risques associés à ce type de commerce. Une des initiatives pour lesquelles le Canada s'est battu, et doit continuer de se battre, est l'instauration de règles et de normes scientifiques applicables à ces échanges commerciaux. En septembre 2003, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont conjointement demandé à l'OIE (l'organisation mondiale de la santé animale) de prendre, en réponse à l'ESB, des mesures visant à établir, pour ces échanges commerciaux, des règles scientifiques reconnues au niveau international. L'OIE a publié en janvier 2004 un communiqué indiquant qu'il existait des normes scientifiques régissant la reprise des échanges commerciaux avec les pays touchés par l'ESB, mais que ces dernières n'étaient pas respectées par tous les pays :

l'existence de normes régulièrement mises à jour n'a pas empêché d'importantes perturbations dans les échanges dues au non-respect des normes internationales par de nombreux pays lors de la mise en place ou de la révision de leurs politiques en matière d'importation.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est seule capable de faire appliquer les normes de l'OIE, puisqu'elle peut les invoquer dans ses jugements. Le fait que les barrières commerciales établies en raison de l'ESB n'aient jamais été contestées devant l'OMC démontre cependant qu'il est besoin d'établir des règles plus pragmatiques en matière de reprise des échanges commerciaux avec un pays où la maladie s'est déclarée.

L'Amérique du Nord se doit de donner l'exemple et de démontrer qu'elle peut appliquer les normes de sécurité les plus strictes sans pour autant perturber les échanges commerciaux entre les pays qui la composent. Le Canada, les États-Unis et le Mexique se sont entendus pour redoubler leurs efforts en vue d'une plus grande harmonisation et d'une plus grande cohérence des règlements applicables à l'ESB en Amérique du Nord. La première étape doit consister, pour les trois partenaires de l'ALENA, à reconnaître conjointement que la présence de la maladie chez l'un d'entre eux ne doit pas, en deçà d'un certain seuil, pénaliser ce dernier. Ainsi, l'apparition de nouveaux cas d'ESB (jusqu'à une certaine limite établie)

devrait être considérée comme un événement normal dans un pays où les risques d'ESB sont minimaux et ne pas avoir de répercussions sur le statut de ce pays en matière d'ESB ou bien remettre en question la sécurité du bœuf ou les mesures prises afin de maîtriser la maladie dans ce pays. À cet égard, les règles actuellement à l'étude aux États-Unis constituent un modèle que de nombreux pays pourraient vouloir adopter en matière de réouverture des frontières. D'autres dispositions prises en matière de sécurité, telles que la surveillance sanitaire et la réglementation de l'alimentation, devront également être harmonisées.

Compte tenu du degré d'intégration du secteur de l'élevage bovin en Amérique du Nord, force est de constater que la frontière canado-américaine n'est qu'une ligne arbitraire qui n'a que peu de répercussions sur la sécurité du bœuf consommé sur ce continent. De fait, une équipe internationale d'experts scientifiques qui s'est penchée sur l'enquête menée par les États-Unis sur le cas d'ESB découvert dans l'État de Washington a conclu que ce dernier ne pouvait être simplement considéré comme un cas « importé » et que les deux cas recensés, en Alberta et dans l'État de Washington, devaient tous deux être considérés comme originaires de l'Amérique du Nord. Les pays nord-américains ne devront donc pas se contenter d'harmoniser leurs règlements en matière d'ESB, mais aller plus loin encore.

Notre objectif devrait être de s'assurer que les dispositions prises en matière de sécurité dans le secteur de l'élevage bovin sont identiques des deux côtés de nos frontières. L'expérience nous a appris que, si une épidémie de fièvre aphteuse devait se déclarer au Canada, nous nous retrouverions dans une situation identique à celle où nous nous trouvons actuellement. En harmonisant les normes et les protocoles sanitaires de l'ensemble du secteur de l'élevage bovin nord-américain, nous pourrions, en cas de problème sanitaire en un point quelconque du continent, nous assurer que les mesures requises sont prises afin d'endiguer le problème tout en permettant aux marchés de poursuivre leurs activités. Dans de nombreux cas, la fermeture hermétique des frontières ne permet en rien d'accroître le niveau de sécurité, mais pénalise injustement les éleveurs.

L'apparition de foyers d'une grippe aviaire extrêmement pathogène au Texas et en Colombie-Britannique est un parfait exemple de ce qu'une harmonisation accrue nous permettrait d'accomplir. L'ACIA a annoncé que des restrictions allaient être imposées à l'importation de volailles sur pied et de produits de volaille en provenance du Texas et les États-Unis ont également temporairement suspendu l'importation de volailles sur pied et de produits de volaille en provenance de Colombie-Britannique. Les mesures sanitaires et de sécurité requises ont été mises en place et aucune autre forme d'échanges commerciaux entre les deux pays n'a été interrompue. Une telle approche a reçu l'appui de l'équipe internationale d'experts scientifiques qui s'est penchée sur l'enquête menée par les États-Unis sur le cas d'ESB découvert dans l'État de Washington, qui a recommandé que :

les États-Unis fassent preuve de leadership dans le domaine commercial en adoptant des politiques d'importation et d'exportation qui respectent les normes internationales, encourageant du même coup l'abandon de ces obstacles au commerce qui sont imposés dès l'annonce du premier cas d'ESB.

De telles politiques existent déjà puisqu'il est dit dans l'article 712.3 de l'accord de libre-échange nord-américain que « chacune des Parties veillera à ce que toute mesure sanitaire ou phytosanitaire qu'elle adoptera [...] soit fondée sur des principes scientifiques [...] et qu'elle]

cesse de s'appliquer lorsqu'elle n'est plus justifiée par des preuves scientifiques.» Si cet article était appliqué de manière efficace dans une limite de temps appropriée, la crise de l'ESB n'aurait pas été aussi désastreuse pour l'industrie du bœuf, car il est devenu très vite évident qu'il n'y avait aucun fondement scientifique pour continuer de restreindre le mouvement des animaux sur pied et des produits du bœuf pour des raisons liées à l'ESB. Le Comité recommande donc :

Recommandation 2 : Que le Canada et ces partenaires nord-américains se servent des leçons de la crise de l'ESB et des recommandations de l'POIE pour améliorer l'harmonisation des normes sanitaires et phytosanitaires et, dans ce but, qu'ils mettent sur pied un secrétariat permanent agricole de l'ALENA qui aurait pour mandat d'utiliser ces normes et de produire des rapports contenant des recommandations sur les actions que les partenaires de l'ALENA pourraient prendre afin de réguler les échanges commerciaux quand un problème sanitaire ou phytosanitaire survient.

Bien sûr, il n'est pas toujours possible de faire coïncider les considérations scientifiques et les impératifs politiques, et rien ne permet de préjuger de la réaction d'un état souverain à des problèmes sanitaires se produisant hors de ces frontières, mais nous ne devons pas pour autant oublier que la meilleure politique préventive consiste, pour le Canada, à **appliquer les meilleures normes sanitaires possibles aux animaux de notre pays** et à encourager l'ensemble du marché nord-américain à faire de même. La décision, prise par l'ACIA, d'imposer le retrait des « matériels à risque spécifié » des carcasses de bovins de plus de trente mois constitue la mesure de protection sanitaire la plus sûre qui puisse être prise à l'égard de l'ESB. L'ACIA envisage également d'apporter des améliorations à nos politiques d'alimentation et d'identification du bétail. La surveillance de la maladie a été accrue et le gouvernement fédéral a annoncé le déblocage de fonds supplémentaires afin de financer ces mesures.

Des organismes impartiaux et reconnus au niveau international tels que l'POIE et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture ont félicité le Canada pour la transparence et pour la compétence des efforts qu'il a déployés contre l'ESB ainsi que pour sa capacité à réagir efficacement à cette situation de crise. Ces éloges ne peuvent, avec le temps, que constituer pour nous un avantage, car les pays étrangers reconnaissent, et continueront de reconnaître, l'intégrité de notre système canadien d'inspection des aliments.

CONCLUSION

Bien que la sécurité du bœuf canadien ne soit pas remise en cause, et que les mesures prises par l'ACIA aient été partout admirées comme un modèle du genre, la fermeture des marchés d'exportation en raison d'un unique cas d'ESB a constitué une catastrophe pour le secteur de l'élevage bovin canadien. L'exportation de bovins sur pied aux États-Unis leur ayant été interdite, les éleveurs n'ont plus disposé que des abattoirs canadiens pour écouler leurs bêtes. La surproduction de bovins sur pied qui en a résulté a entraîné une chute brutale des prix du bétail, et ces derniers demeurent toujours bas.

La réouverture de la frontière américaine est vitale pour la survie du secteur et le Comité souhaite que le gouvernement poursuive ses efforts en vue de convaincre les États-Unis qu'il est dans le plus grand intérêt de l'Amérique du Nord, dans son ensemble, de faire preuve de leadership aux yeux du monde en rétablissant ses échanges commerciaux en fonction de critères scientifiques. Le Canada, en tant que pays dont l'économie dépend de ses échanges commerciaux, doit se doter de règles claires au regard des problèmes sanitaires relatifs aux animaux afin de garantir la santé publique sans injustement pénaliser les éleveurs.

Le fait de dépendre de l'infrastructure de notre voisin pour l'abattage de nos animaux constitue, d'après le Comité, une autre faiblesse à laquelle il faudra remédier en rétablissant et en accroissant la capacité d'abattage à valeur ajoutée du Canada. Le gouvernement se doit de créer un environnement propice à l'épanouissement de nouveaux projets sur ce marché.

Agir en faveur d'une réglementation des échanges commerciaux et développer l'abattage à valeur ajoutée au Canada permettraient de réduire la vulnérabilité du secteur de l'élevage bovin canadien. Les répercussions de la crise de l'ESB de 2003-2004 ont été atténuées par l'aide massive des gouvernements fédéral et provinciaux qui atteignait 1,6 milliard de dollars au moment de la rédaction du présent rapport. Nous osons espérer que notre étude et nos recommandations permettront de réduire l'impact de nouveaux cas d'ESB sur notre économie nationale, nos consommateurs et particulièrement l'industrie bovine et les autres secteurs de l'agriculture qui supportent le bien-être et le future de nos collectivités rurales.

ANNEXE A

Tableau 1 : Prix moyens des produits du bœuf au détail (en \$ CAN)

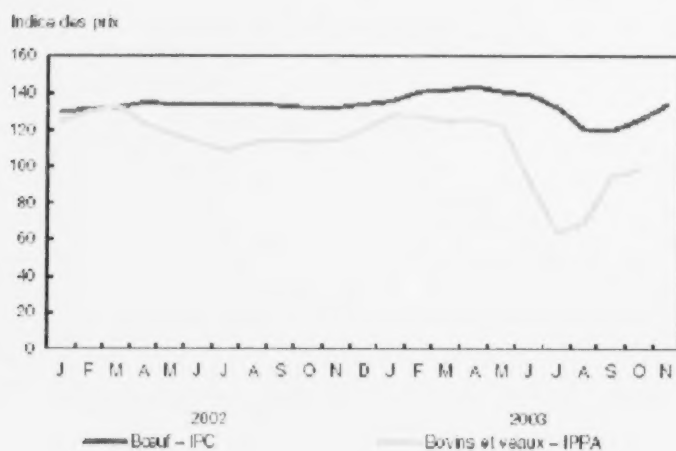
		Bifteck de ronde	Bifteck de surlonge	Rôti de côtes de choix	Palette semi-déossée	Bruf à ragoût	Bruf haché régulier
		(pour 1 kilogramme)					
2000	Janvier	9,05	11,09	14,38	6,13	6,80	4,05
	Février	9,36	11,23	14,03	6,33	6,98	4,18
	Mars	9,35	11,17	14,46	6,40	7,07	4,21
	Avril	9,55	11,88	15,01	6,43	7,30	4,35
	Mai	9,55	12,16	15,94	6,41	7,41	4,33
	Juin	9,63	12,16	15,75	6,29	7,34	4,38
	Juillet	9,75	12,27	16,05	6,65	7,34	4,44
	Août	9,87	12,57	15,87	6,48	7,24	4,43
	Septembre	9,70	12,80	16,22	6,60	7,17	4,45
	Octobre	9,86	11,97	15,91	6,55	7,12	4,47
	Novembre	9,79	11,73	16,19	6,69	7,28	4,51
	Décembre	10,25	12,32	16,13	7,00	7,57	4,54
2001	Janvier	10,41	12,77	16,90	7,17	7,43	4,61
	Février	11,13	13,05	17,31	7,40	7,91	4,79
	Mars	11,47	13,50	17,61	7,85	8,17	5,07
	Avril	11,70	13,87	17,99	8,07	8,45	5,11
	Mai	11,38	14,95	18,44	7,99	8,54	5,12
	Juin	11,34	14,92	18,56	7,57	8,34	5,17
	Juillet	10,93	14,33	18,68	7,73	8,12	5,16
	Août	10,89	14,21	18,68	7,58	7,99	5,09
	Septembre	11,18	14,20	19,05	7,65	7,97	5,15
	Octobre	11,15	13,30	17,62	7,83	8,14	5,23
	Novembre	11,00	13,09	18,30	7,91	8,04	5,20
	Décembre	11,47	13,21	17,74	7,95	8,20	5,29
2002	Janvier	11,13	13,53	18,10	7,82	8,18	5,35
	Février	11,26	13,56	17,82	7,92	8,36	5,42
	Mars	11,30	14,15	18,66	8,04	8,39	5,32
	Avril	11,36	14,64	18,49	8,16	8,27	5,47
	Mai	11,43	14,24	18,36	8,26	8,54	5,38
	Juin	11,30	14,09	18,36	8,28	8,52	5,47
	Juillet	11,29	14,09	18,61	8,14	8,59	5,33
	Août	11,08	13,94	19,00	8,04	8,39	5,52
	Septembre	10,85	14,08	19,20	7,96	8,22	5,45
	Octobre	11,01	13,92	18,05	8,37	8,33	5,51
	Novembre	11,10	13,53	18,27	8,37	8,36	5,44
	Décembre	11,39	13,43	18,62	8,50	8,64	5,42
2003	Janvier	11,43	13,76	18,94	8,26	8,39	5,61
	Février	12,09	14,29	19,09	8,52	8,79	5,75
	Mars	12,24	14,26	19,31	8,67	9,01	5,70
	Avril	12,58	14,14	19,28	8,70	9,03	5,90
	Mai	11,65	14,16	19,06	9,07	9,04	5,84
	Juin	11,57	14,65	19,17	8,65	9,05	5,66
	Juillet	11,59	13,80	18,81	8,10	8,81	5,21
	Août	10,68	14,31	18,13	6,97	8,02	4,59
	Septembre	10,91	13,79	17,18	6,77	7,76	4,48
	Octobre	11,45	13,36	17,54	7,66	8,41	4,78
	Novembre	12,25	14,10	18,36	8,37	8,72	5,10
	Décembre	11,99	13,86	18,80	8,37	8,79	5,13
2004	Janvier	11,75	14,11	18,42	8,31	8,73	5,08

Source : Statistique Canada, Tableau 326-0012

Tableau préparé par Emmanuel Préville, Direction de la recherche parlementaire.

ANNEXE B

Graphique 1: Comparaison du prix des bovins et des veaux et du prix du bœuf au détail



Source : Statistique Canada, *La maladie de la vache folle et le commerce du bœuf : une mise à jour*, numéro de catalogue 11-621-MIF-2004010, p. 9.

ANNEXE C : LISTE DES TÉMOINS

DATE	TÉMOINS
19 février 2004	- John Kolk, producteur agricole, Picture Butte - Ed Fetting, directeur général, Economic Development Lethbridge
24 février 2004	<i>D'Agriculture et Agroalimentaire Canada :</i> - Andrew Marsland, sous-ministre adjoint, Direction générale des services à l'industrie et aux marchés - Tom Richardson, sous-ministre adjoint intérimaire, Direction générale des politiques stratégiques - Gilles Lavoie, directeur général principal, Opérations, Direction générale des services à l'industrie et aux marchés <i>De l'Agence canadienne d'inspection des aliments :</i> - Robert Carberry, vice-président, Programmes - Brian Evans, vétérinaire en chef du Canada
26 février 2004	<i>Du Conseil des viandes du Canada :</i> - Jim Laws, directeur exécutif
9 mars 2004	<i>En table ronde :</i> <i>Saskatchewan Association of Rural Municipalities :</i> - Neal Hardy, président <i>Association of Manitoba Municipalities :</i> - Stuart Briese, président <i>Alberta Association of Municipal Districts and Counties :</i> - Jack Hayden, président <i>En table ronde :</i> <i>Agricultural Producers Association of Saskatchewan :</i> - Terry Hildebrandt, président <i>Western Stock Growers' Association :</i> - Bill Newton, président <i>Fédération canadienne de l'agriculture :</i> - Marvin Shauf, deuxième vice-président

DATE**TÉMOINS**

11 mars 2004

L'honorable Bob Speller, C.P., député, ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire

D'Agriculture et l'Agroalimentaire Canada :

- Samy Watson, sous-ministre

De l'Agence canadienne d'inspection des aliments :

- Richard B. Fadden, président

23 mars 2004

Conseil canadien des distributeurs en alimentation :

- Nick Jennery, président et chef de la direction
- Kim McKinnon, vice-présidente, communications

Lakeside Packers Ltd. :

- Garnett Altwasser, président

Levinoff Meat Products Ltd. :

- Brian A. Read, directeur général

Cargill Foods :

- Willie Van Solkema, directeur des affaires Canadiennes

25 mars 2004

Association canadienne des éleveurs :

- Stan Eby, vice-président
- Hugh Lynch-Staunton, directeur
- Anne Dunford, analyste principale

Sunterra Farms :

- Art Price, président
- Doug Price, directeur